Wilhelm Steinmüller

Rechtspolitik im Kontext einer informatisierten Gesellschaft

Eine betroffenenorientierte Rechtspolitik beruht auf der Analyse der bestehenden und der voraussehbaren technischen, ökonomischen und politischen Verhältnisse sowie ihrer Bewertung im Lichte der Grundwerte von Leben, Freiheit, Gleichheit und Solidarität. Sie muß die Möglichkeiten der rechtlichen Bewältigung der auftretenden Probleme im Rahmen der allgemeinen Politik berücksichtigen.

Ich setze im folgenden die Ergebnisse der ersten drei technischen Beiträge voraus und beschränke mich bewußt auf die Frage der *rechtlichen* Bewältigung der Informationstechnologien (IT). Da die neue Technik das Recht und dieses wiederum die Entwicklung der Technik beeinflußt, ergeben sich zwei Problemkreise: einmal die Frage, wie die IT durch ihre teils neuartigen Voraussetzungen und Strukturen das Recht, insbesondere die Gesetzgebung beeinflussen, andererseits die Frage, wie durch das bestehende Recht und die ihm zugrunde liegenden Normen Anforderungen an die Gestaltung der neuen Technik zu stellen sind. Als Techniker nehme ich in der Hauptsache zur ersten Frage Stellung. Ich möchte zunächst die Voraussetzungen einer betroffenenorientierten Rechtspolitik unter den Bedingungen einer »informatisierten Gesellschaft« beschreiben, dann anhand der Strukturen, die sich aus den IT ergeben, die Forderungen und Konsequenzen in verschiedenen Bereichen des Rechts skizzieren und schließlich auf die Rechtsprobleme eingehen, die aus den Folgen der IT entstehen.

1. Voraussetzungen

Die SPD und die Gewerkschaften haben ihre Wurzeln in der Industrialisierung der Handarbeit durch den Kapitalismus des letzten Jahrhunderts. Die sozialen Umwälzungen dieser Zeit machten die Voraussetzungen und Aufgaben demokratischer und sozialer Rechtspolitik aus. Namentlich das Arbeits-, Sozial- und Familienrecht waren ein beständiges Thema der Rechtsreform für und durch die Betroffenen, als Konkretisierung der Menschenrechte in ihrer Zeit.

Es hat den Anschein, als ob diese Phase zu Ende gegangen sei, und damit auch das erste Kapitel *betroffenenorientierter Rechtspolitik*. Zwei Welt-

kriege, die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen des Bodens und der Rohstoffe, Umweltzerstörung und Massenarbeitslosigkeit, schließlich die Gefahr der Selbstzerstörung der Menschheit durch ihren »entwickelten« Teil sind der Preis für die materielle Wohlfahrt in den Industrieländern, die wir heute als Wohlfahrt auf Kosten der dritten und vierten sowie der Innenwelt erkennen.

Könnte ein zweites Kapitel beginnen? Wie wäre es zu überschreiben?

Wenn man erstens davon ausgeht, daß in den hochindustrialisierten Ländern seit dem Zweiten Weltkrieg die zweite, eventuell schon die dritte Phase der Industrialisierung begonnen hat, die »Industrialisierung« der Kopfarbeit und Kommunikation (die Folgen der Biotechnologie sollen hier wiederum ausgeklammert werden), hat dann bereits eine zweite Phase der industriellen Rechtsentwicklung begonnen? Diese könnte man etwa als »Recht der industrialisierten Kopfarbeit und Kommunikation« bezeichnen.

Wenn es zweitens zutrifft, daß in dieser »informationstechnologisierten« oder »informatisierten« Gesellschaft zur industriellen Produktion und Distribution von materiellen Gütern die wiederum quasi-industriell organisierte Produktion und Distribution von »Macht« (im Sinne von Beherrschungsmöglichkeit) hinzukommt, ist das wichtigste zu regelnde neue Rechtsproblem dann nicht die Informationsmacht als solche, sondern vielmehr eine industrieartig produzierte »Macht« in den Händen der ohnedies Mächtigen?

Dann könnte auch zutreffen, was in der Zunft der Rechtsinformatiker und Datenschützer seit langem mit Sorge registriert und kommentiert wird, daß nämlich zahlreiche Rechtsvorschriften unterlaufen und ausgehöhlt werden, ja sogar das ganze Rechtssystem ins Wanken gerät, weil es auf die neue Machtstruktur unzulänglich vorbereitet ist. Die wichtigsten rechtlichen Errungenschaften demokratischer Machtkontrolle stammen aus der Zeit der ersten Technisierung und sind auf sie zugeschnitten – wie etwa die Mechanismen parlamentarischer oder betrieblicher Partizipation, das sozialstaatliche Arbeits- und Sozialrecht, nicht zuletzt das Demokratieverständnis selber. Das allein wäre noch erträglich, wenn nur das Recht wegen seiner bekannten Anpassungsfähigkeit auf die neuen Gegebenheiten eine angemessene Antwort wüßte. Aber genau das scheint nicht der Fall zu sein, wie noch ausgeführt werden soll.

Die Situation wird kompliziert durch den Umstand, daß die neue Technisierung die alte keineswegs verdrängt, sondern überlagert und in einem gewissen Sinn ihre konsequente Fortführung darstellt – was für das Recht bedeutet, daß die alten juristischen Strukturen keineswegs obsolet sind, aber von den neuen Problemen (und dem Fehlen der zugehörigen Rechtsvorschriften) überlagert und verfremdet werden.

Bisher galt der alte Satz: Judex non calculat – der Richter rechnet nicht.

Das mochte für die alte (Handarbeits-)Technik sinnvoll sein. Soll nun der »calculator«, der »computer«, der »Rechner« daran etwas ändern? Aber der Rechner rechnet nicht nur. Er ist in Wahrheit eine »Maschine« zur Verarbeitung von immateriellen Strukturen und Modellen, also von Beherrschungsmöglichkeiten, (rechts-)soziologisch: von »Macht«; und Informationssysteme sind im Kern quasi-industrielle Produktionsstätten von Beherrschungsmöglichkeiten, Kommunikationssysteme schließlich verteilen sie, im gleichen Maßstab. Was bisher die Bürokratie in den Schreibstuben von Wirtschaftsunternehmen und Staatsbehörden »per Hand« erledigte, nämlich das Geschäft der Macht, die Numerierung, Registrierung und Klassifizierung der Welt, kann nun endlich fabrikmäßig, »automatisch« geschehen. Ihr Rückstand gegenüber der materiellen Produktion in Fabriken und Konzernen ist endlich aufgeholt: Die Bürokratie hat ihre »Maschine« gefunden.[1]

Es liegt auf der Hand, daß aus dieser neuen Phase der industriellen Entwicklung neue und überaus schwierige Aufgaben für eine soziale Rechtspolitik erwachsen. Aber sie können gelöst werden. Denn der Umgang mit Macht ist seit jeher die Aufgabe des Rechts gewesen: Recht ist im Kern legitimierte Macht – und »Macht« ist genau das Produkt des Computers und der durch ihn gesteuerten Systeme.

Es geht um die alte Aufgabe der Wahrung der Menschenrechte der Betroffenen in einer neuen Zeit, oder anders: um das Eintreten für die neuen Entrechteten.

Die geschichtliche Parallele zeigt allerdings die Größe der Aufgabe: Aus der ersten Industrialisierung erwuchs nicht nur das Proletariat, sondern auch das gesamte derzeitige Arbeitsrecht.[2] Nun folgt die zweite »Industrialisierung«, die nicht mehr beschränkt ist auf die Produktions- und Distributionssphäre, sondern einen zweiten Schwerpunkt im Dienstleistungs- und öffentlichen Sektor sowie zunehmend auch im bisherigen »Privat«bereich hat. Sie erzeugt nicht nur ein »zweites Proletariat« (der Kopfarbeiter), dessen rechtliches Pendant ein erweitertes »Arbeitsrecht«[3] der Kopfarbeiter(innen) sein müßte, sondern verändert zusätzlich die bestehenden Machtbalancen im öffentlichen, im ökonomischen und sogar im Privatbereich. Unsere heutige Form des parlamentarisch-demokratisch verfaßten sozialen Rechtsstaats beruht aber gerade auf den Voraussetzungen der alten Industriegesellschaft; sie ist auf den immensen maschinellen Machtzuwachs der kommerziellen und staatlichen Bürokratien nicht hinlänglich vorbereitet. Dies genauer darzulegen und, wo schon möglich, zu konkretisieren, ist Aufgabe des nun folgenden Überblicks.

2. Strukturen

Die drei wichtigsten ökonomischen Kategorien, die angesichts der Industrialisierung des Informationsbereiches betrachtet werden müssen, sind: das Produkt, die Produzenten und schließlich die Betroffenen der neuen Technologie. Damit ergeben sich auch die rechtsrelevanten Machtstrukturen.

Das Produkt: »Maschinelle Macht« als Rechtsproblem

Die Gestaltung legitimer und die Verhinderung illegitimer Macht durch Menschen- und Grundrechte, Organisation und Verfahren waren bekanntermaßen stets Aufgabe des Rechts. Jetzt kann Macht, verstanden als Beherrschungsmöglichkeit, maschinell, nämlich mittels IT, und in industriellem Maßstab, nämlich in fabrikähnlichen Gebilden namens »Informations- und Kommunikationssysteme«, produziert und verteilt werden, bei denen obendrein bisherige menschliche Grenzen des Ortes, der Zeit, der Komplexität usw. eine rasch abnehmende Rolle spielen. Das Produkt der Informationssysteme besteht nicht mehr in materiellen Gütern, sondern in Daten und Programmen, also in letztlich immateriellen und abstrakten Wissens- und Verfahrensmodellen zur besseren instrumentellen Beherrschung der abgebildeten »Originale«, d. h. von Menschen, Gruppen, Institutionen, Sachen (insbesondere Maschinen), Beziehungen (insbesondere Sozialstrukturen aller Art), Rechten und Pflichten, Verfahren und Entscheidungen. Kurz: Das wichtigste Produkt der Informationstechnik ist »Macht«.

Die Konsequenz für das Recht könnte fatal sein: Ein zusätzlicher Machtapparat, den das heutige Recht nicht kennt und darum auch nicht (ausreichend) regelt, überlagert die bisherigen ökonomischen und politischen Machtstrukturen und multipliziert deren schon vorhandene Macht (die damit noch unangreifbarer wird). Wenn man davon ausgeht, daß Recht Machtkontrolle bedeuten soll, dann steht die neuzeitliche Rechtspolitik möglicherweise hier vor ihrer bisher größten Aufgabe[4]: der sozialen Zähmung und Steuerung dieses zusätzlichen und neuartigen, allgegenwärtigen und alles durchdringenden Machtpotentials – d. h. der Schaffung eines umfassenden Daten-, genauer Informations(technologie)rechts.

- Informationsverteilungsrecht

Der neue zusätzliche Machtapparat agiert jedoch nicht selbständig, sondern steht in der Hauptsache denjenigen zur Verfügung, die sich seinen (z. T. extrem zeit- und geldaufwendigen) Aufbau leisten können. Hier gelten die Spielregeln der parlamentarischen Demokratie und die politischen wie betrieblichen Instrumente zur Kontrolle ökonomischer Macht

nur noch bedingt, sie werden anscheinend mühelos unterlaufen: Bisherige Machtbalancen (etwa zwischen den drei Gewalten Legislative, Exekutive, Judikative) geraten aus dem Gleichgewicht, Machtungleichverteilungen (etwa zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zwischen Bürokratie und Bürger) werden durch Informationssysteme multipliziert, neuartige Machtmuster (der neuen Informationsbürokratien sowie der Informations- und Kommunikationsindustrie) entstehen, durch bisherige Mittel nicht aufholbare Informationsvorsprünge stabilisieren die neue Lage zuungunsten der Betroffenen. Die Betriebsinformatik hat bereits vor zwei Jahrzehnten dem Arbeitgeber (auch dem staatlichen) mit der sogenannten Systemanalyse das zum Umgang mit den IT erforderliche Instrumentarium bereitgestellt. Auf Arbeitnehmerseite gibt es bis heute nichts Vergleichbares. Der im WSI vor einigen Jahren unternommene Versuch einer betroffenenorientierten Betriebswirtschaftslehre fand keine auf die IT zugeschnittene Fortsetzung.[5] Erste Ansätze einer den neuen Umständen angepaßten Strategie entwickeln nur einige sachkundige Technologieabteilungen großer Gewerkschaften, häufig gegen erheblichen Widerstand der Hauptvorstände. Es gilt daher: Die »informationelle Gewaltenteilung« (so das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil) ist in Gefahr.

In dieser prekären Lage bedarf es eines zusätzlichen »Informationsverteilungsrechts«, das eine doppelte Aufgabe hat:

- Die neuen Herrschaftspotentiale mitsamt ihren Informationssystemen müssen »gerechter« auf die bisherigen und die neuen Träger aufgeteilt werden;
- die durch die IT entstehenden neuartigen Organisationsformen von Macht müssen an die Verfassungsordnung angepaßt werden.

Beides sind weithin noch unerkannte, wegen des Zeitbedarfs aber kaum mehr zu bewältigende Aufgaben. Sie stellen die erste und wichtigste Funktion des Datenschutzrechts dar: mittelbaren Bürgerschutz durch unmittelbare Machtaufteilung.

Dieses Machtverteilungsrecht ist materiell IT-Organisationsrecht (das bisher teils in den sogenannten Datenverarbeitungsorganisations-, teils in Datenschutz-Gesetzen, teils in »normalen« Kompetenznormen [z. B. Bundeskriminalamtsgesetz] verwirklicht ist), funktional kein eigentliches Technikrecht (wie z. B. einige DIN-Normen), sondern eher ein Recht aus Anlaß von Technik. Denn sein engerer Gegenstand ist nicht die Technik selbst, auch da, wo die IT einer technischen Gestaltung oder Restriktion unterworfen werden, sondern die veränderte Machtstruktur.

Dabei handelt es sich, das muß gegen vielfältige Mißverständnisse hervorgehoben werden, keineswegs bloß um die Verhinderung von Mißbrauch, sondern um die Regelung vom Gebrauch der neuen Technik.

Dies läßt sich durch ein drastisches Beispiel illustrieren: Wer eine achtspurige Autobahn eröffnet und nur den Mißbrauch verhindern wollte – etwa durch ein Verbot übermäßiger Geschwindigkeit –, braucht sich nicht zu wundern, wenn er für massenhaften fahrlässigen Totschlag verantwortlich gemacht wird, weil er nämlich vergessen hat, zuvor den Gebrauch zu regeln: die Entscheidung für Rechts- oder Linksverkehr. Das Beispiel ist mit Absicht gewählt. Bei der IT und beim Straßenverkehr handelt es sich um netzähnliche Strukturen, bei denen »Technik« und »Anwendung der Technik« ineinandergreifen.

- Datenwirtschaftsrecht und Datenarbeitsrecht

Das quasi-industrielle Produkt »Informationsmacht« läßt sich – in einem einfachen Modell – in fünf sozialökonomischen Dimensionen darstellen:

(1) in zwei Erscheinungsformen:
a) als fremdproduzierte »Ware«[6] – also als indirektes Machtmittel,
b) als selbsterzeugtes »Zwischenprodukt« – also als direktes Machtmittel;

(2) zu zwei Zwecken:
a) zur Senkung von Gemeinkosten (Rationalisierungseffekt),
b) zur Stabilisierung und/oder Veränderung von Machtstrukturen (Verdatungseffekt);

(3) in zwei »Aggregatzuständen«:
a) als »Wissen«,
b) als »Entscheidung«(shilfe), also als »informationelles Können«[7];

(4) in drei Verkehrsformen:
a) als Produktion (in Informationssystemen im eigentlichen Sinn),
b) als Distribution (in Kommunikationssystemen),
c) als Konsumtion (beim »Be/Nutzer« oder sonstigen Abnehmer);

(5) in allen Teilen der Gesellschaft, vor allem
a) im öffentlichen Bereich,
b) in der Wirtschaft,
c) im privaten (Wohnwelt-)Bereich.

Diese sozialökonomischen und informationswissenschaftlichen Differenzierungen sind rechtlich und rechtspolitisch relevant und werden im folgenden schwerpunktmäßig erläutert.

Die Unterscheidungen nach (1) und (5) liegen etwa den Bundes- und Länderdatenschutzgesetzen zugrunde, in denen unterschiedliche Regeln für Datenhandel einerseits und behörden- bzw. unternehmensinterne Datenverarbeitung andererseits (Bundesdatenschutzgesetz 4. bzw. 2./3. Abschnitt)[8] gelten. Nach (2) werden die konkurrierende Zuständigkeit des

Arbeits- und Personalvertretungsrechts mit dem Datenschutzrecht begründet.
Die rechtspolitische Aufgabe wird dadurch erschwert, daß die unter (3) genannten Bereiche bisher meist getrennt betrachtet werden: In Entscheidungskategorien bewegen sich herkömmlich Datenverarbeiter, Betriebswirte und (prozessual oder rechtstheoretisch orientierte) Juristen; über Wissen denken vornehmlich Geistes-, insbesondere Informations- und Dokumentationswissenschaftler, aber auch auf Urheberrecht und ähnliche Rechtsdisziplinen spezialisierte Juristen nach. Doch Informations- und Kommunikationssysteme enthalten fast immer beide Erscheinungsformen von »Information«.

Die quasi-industrielle Erzeugung und Verteilung von Informationsmacht als immaterielle »Ware« vollzieht sich in vielfältigen rechtsbedeutsamen Formen und Verfahren:
als Massenproduktion und -distribution einerseits von neuen informationstechnischen Geräten und von hardware allgemein (mit ihrem Einfluß auf das Postmonopol), andererseits von käuflichem Wissen (in Daten- und Wissensbanken sowie Dokumentations- und neuerdings Expertensystemen) und von informationellem Können, d. h. von Entscheidungskapazität (in Servicerechenzentren, Informationssystemen und durch Computer[fern]miete) und von Entscheidungen selbst (in administrativen und militärischen Großsystemen, künftig auch durch kommerzielle oder staatliche Expertensysteme), von Entscheidungsprogrammen (durch Softwarehäuser), von Übertragungs- und Verteilkapazität (in Telekommunikationssysteme, -netzen und -diensten) und schließlich von orgware und »systemware«, also fertigen Informationssystemen »von der Stange« (die durch Beraterfirmen, häufig auch durch die Hersteller selbst vertrieben werden). Dies führte bereits vor Jahren zum »information war« zwischen der EG und den USA, inzwischen auch zwischen den »information rich« und den »information poor« der »entwickelten« und der »sich entwickelnden« Länder, was eine neue verschärfende Dimension des Nord-Süd-Konflikts darstellt.
Das vorhandene Recht kann diese neue Problemdimension nicht mehr auffangen. Ein um das Problem der Informationssysteme und -netze erweitertes Völker- und Wirtschaftsrecht ist anscheinend noch nicht in Sicht. Daher muß das bisherige, auf Produktion materieller Güter und Dienstleistungen abgestellte Recht auf die neue immaterielle Informationsproduktion, ihre Institutionen und sonstigen Begleiterscheinungen ausgeweitet, also auf die zusätzliche Wissens- und Entscheidungsmacht der mit Informationssystemen ausgestatteten und über Datennetze z. T. neuartig miteinander verbundenen Wirtschaftsunternehmen und -verbände vorbereitet werden, etwa durch ein Informationskartellrecht.

Ähnliches gilt für das Medien- (Presse/Rundfunk-) und Postrecht. Es ist zugeschnitten auf die Verteilung nicht-industriell produzierter Information und bedarf nunmehr der Verallgemeinerung zu einem Telekommunikationsrecht, das in engem Zusammenhang mit dem erweiterten Wirtschaftsrecht zu stehen hätte. Seine Aufgabe bestünde darin, die »industrielle« Informationsdistribution durch und zwischen Staat und Wirtschaft, die mittels Telekommunikationssystemen und anderen Computernetzen stattfindet, soweit zu steuern, daß das Netz, seine Dienste und Auswirkungen sozial beherrschbar bleiben.
Die hier geschilderten Rechtsphänomene gelten selbstverständlich auch für den Staat und bedürfen der entsprechenden Regelung im staatlichen Datenorganisationsrecht, erst recht – wie angedeutet – zwischen Staaten.
Ein Rechtsproblem eigener Art ist die Anpassung des Urheberrechtsschutzes. Dieser ist konzipiert für eigenschöpferische geistige Leistung begabter Individuen und paßt natürlich kaum mehr auf im Team nach den Fließbandregeln des software-engineering[9] produzierte, genormte Softwaremoduln, bei denen der Unterschied zwischen Kopie und Original erst künstlich erzeugt werden muß. Gleichwohl wird er von Rechtsetzung und Rechtsprechung im wesentlichen unverändert angewandt; nicht mehr lange, wie man vermuten darf.
Die »industrielle« Produktion und Distribution von Wissen (z. B. in Datenbanken) und von Entscheidungskapazität (Programmen) als »Zwischenprodukt« ist vor allem für innerbetriebliche und behördliche Entscheidungsprozesse der Stabilisierung und Steigerung ökonomischer oder staatlicher Macht und/oder zur Rationalisierung von Bedeutung:

- Personalinformationssysteme der verschiedensten Arten, die die verschiedensten Bezeichnungen tragen, rationalisieren den »Faktor Arbeit«, senken die Gemeinkosten und vollenden die Reduzierung des Kostenfaktors Mensch auf immer weniger Daten zwecks beliebiger inner- und überbetrieblicher Verrechnung in Unternehmen, Ministerien und Kommunalverwaltungen;
- Polizeiinformationssysteme (in der Bundesrepublik Deutschland gibt es allein 13!), Sozial-, Finanz-, Einwohnerinformationssysteme und viele andere »öffentliche«, d. h. verwaltungsinterne Informationssysteme liefern Daten und Entscheidungsvoraussetzungen für die verschiedensten Belange staatlicher Instanzen;
- »Personaldatenverarbeitung« sind sie in einem gewissen Sinne beide; im ersten Fall in bezug auf das Personal der Unternehmen und Behörden, im zweiten Fall dadurch, daß der Staat im Zuge der Restauration den Bürger faktisch wie sein Personal behandelt.

Rechtlich ergeben sich daraus zwei Probleme: Einmal das arbeits- und personalvertretungsrechtliche Mitbestimmungsproblem bei Einführung

neuer IT. Das bestehende Recht reicht (weniger nach Buchstaben und Geist als in seiner Ausführung) nicht mehr aus, da es auf der veralteten Maschinenvorstellung beruht und noch nichts vom Netzmodell der Technik weiß. Vor allem muß der personalvertretungsrechtliche Schutz der Staatsbediensteten (meist Kopfarbeiter) bei Einführung der IT dem günstigeren arbeitsrechtlichen der Arbeitnehmer in der Wirtschaft angeglichen werden, da der öffentliche Bereich ein Haupteinsatzgebiet der Daten- und Textverarbeitung ist. Aber auch das Arbeitsschutzrecht muß an die Besonderheiten der »intellektuellen« Maschinerie angepaßt werden.
Zum anderen ergibt sich das informationsrechtliche Datenschutzproblem für das »Personal« des Staates, nämlich den Bürger. Das bestehende Datenschutzrecht verharrt noch auf dem Stand von 1975 und ist allen neueren technischen Entwicklungen, d. h. dem Siegeszug der Büroautomation, den heutigen verteilten Systemen und der sich ausbreitenden intelligenten Nachrichtentechnik einschließlich der interaktiven Netze nicht mehr gewachsen. Die Novellierungsvorschläge der großen Parteien sind bisher kläglich. Sie gleichen sich vor allem – neben sonstigen Ähnlichkeiten – in der (gewollten?) Unkenntnis der aktuellen technischen Problematik (der Integration von Text- und Datenverarbeitung, der Telekommunikation und der integrierten offenen Netze).
In beiden Bereichen besteht die überragende rechtspolitische Aufgabe in der (Einführung und) Durchsetzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Arbeitnehmers und Bürgers gegenüber den entstehenden und bestehenden Großtechniken der Macht.

Der Produzent: Das doppelte Rechtssubjekt der neuen »Industrialisierung«

Da es statt, wie bisher, nur eines »Produzenten« der Industrialisierung nun deren zwei gibt, nämlich Wirtschaft und Staat, muß das Recht daraus die Konsequenzen ziehen. Besonders betroffen ist das öffentliche Recht: Staatliche Planung, Verwaltung und Kontrolle werden nun durch massiven Einsatz von Informationssystemen technisiert, vor allem im Bereich der öffentlichen und sozialen Sicherheit sowie der Nachrichtendienste; aber auch sonst bleibt grundsätzlich keine Staatsfunktion ausgespart: Parlaments-, Justiz- und Verwaltungsautomation stellen ein flächendeckendes Rechtsproblem dar.[10]
Damit bedarf das bisherige Verfassungs- und Verwaltungsrecht der vertieften Interpretation und z. T. Anpassung.
Es ist bisher auf lediglich »büromäßige« Machtausübung und -verteilung in Ministerien, Magistraten und Behörden abgestellt, nicht auf »fabrikmäßige« Machtproduktion durch Informationssysteme, die obendrein zunehmend durch postalische oder interne Telekommunikationsdienste ort- und zeitunabhängig verteilt und verfügbar wird: Die »Allgegenwart staatlicher Macht« ist in greifbare Nähe gerückt – und wird durch die Digitalisierung des Telefonnetzes (die den Zwangsanschluß aller Bürger und Arbeitnehmer an die Datenfernverarbeitung bedeutet) in jedem Haushalt soziale Realität. Darum müssen die bisherigen Möglichkeiten »informationeller Gewaltenteilung« gewahrt, mittels sogenannter EDV-Organisationsgesetze ausgebaut sowie durch neue Formen ergänzt werden.
Das Bundesverfassungsgericht hat bei seinem Hinweis auf dieses Prinzip in der Volkszählungsentscheidung nicht nur das traditionelle System der drei Gewalten, sondern auch die organisatorische Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ministerien, zwischen Land und Kommunen berücksichtigt. Dazu kommt der durch einige Länderdatenschutzgesetze geschaffene, von den Datenschutzbehörden als allgemeiner Rechtsgedanke ausgeweitete Grundsatz der funktionellen Gewaltenteilung (verschiedene Funktionen innerhalb derselben Behörde oder Stelle dürfen Daten nicht zwischen den einzelnen Funktionen übertragen); ein schwieriges neuartiges Problem ist die »virtuelle Gewaltenteilung«, die bei »offenen Netzen« nötig wird.
Weitreichende Gestaltungsprinzipien für eine rechtskonforme Organisation von technikgestützten staatlichen Informationssystemen, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht nach der organisatorischen Seite hin abzusichern hätten, ergeben sich aus den Grundrechten, namentlich der Realisierung der Menschenwürde in einer verdateten Welt; aus dem Rechtsstaatsprinzip (z. B. Vorbehalt des Gesetzes bei Informationseingriffen und bei Einrichtung sowie Änderung von personenbeziehbaren Informationssystemen) sowie aus dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip (z. B. Verbot überkomplexer und Gebot betroffenenorientierter Systeme).
Diese Aufgabe wird freilich durch die aus der Wirtschaft importierte Ökonomisierung der Staatsverwaltung wesentlich erschwert, da diese den fundamentalen Sozial-, Rechtsstaats- und Demokratie-Prinzipien strukturell fremd gegenübersteht. Hinzu kommt, daß die Bürokratie (und Wirtschaftsunternehmen verhalten sich da nicht anders) seit Jahrhunderten gewohnt ist, über »ihre« Daten (der Bürger und ihrer Verhältnisse) selbstherrlich zu bestimmen.
Es bedarf also kompensatorisch einer zusätzlichen, über die Verteilungsregeln der Datenschutzgesetze hinausgehenden Beschränkung der administrativen Verfügungsmacht über Daten und Programme. Dies muß durch Schaffung eines »freedom of information act« geschehen, in Anerkennung des originären Rechts des Bürgers (und der ihn unterstützenden »vierten Gewalt«, der Presse und anderer Massenmedien) auf Zugriff auf die Daten und Programme[11] der Verwaltung – also auf genau das, was diese seit je als ihr Arkanum zu hüten gewußt (und mit der

Rechtsfigur der Amtsverschwiegenheit, des Steuergeheimnisses usw. abzuschirmen verstanden) hat, ermöglicht werden, in Ergänzung zu den Einsichts- und Auskunftsrechten der Datenschutzgesetze.

Grenze ist der Datenschutz anderer Bürger (nicht dagegen der der Verwaltung: Gegen sie richtet sich ja gerade der Datenschutz) und der Schutz der Verfassungsinstitutionen als solcher (nicht zu verwechseln mit dem »Verfassungsschutz«). Im übrigen soll sich dieses Zugriffsrecht keineswegs nur auf personenbeziehbare Daten richten, sondern auf machtrelevante Daten und Programme schlechthin (über Sachen, Verhältnisse, andere Informationen...).

Für das Privat-, insbesondere das Wirtschaftsrecht besteht dagegen lediglich ein gewisser Ergänzungsbedarf, denn die Konsequenzen aus der zweiten Industrialisierung sind dort schon lange gezogen. Da die Informationsautomation die erste Technisierungswelle überlagert, bleibt lediglich das nachzutragen, was sich aus ihren Besonderheiten an zusätzlichen Rechtsfolgen ergibt. Dies sind im wesentlichen die Verschärfung bereits bekannter Machtkonzentrations-Rechtsprobleme durch die »Machttechnologie IT«, daneben aber auch die Zähmung der neuen selbständigen Informationszusammenschlüsse. Diese können nicht ohne weiteres als Fortsetzung der gegenwärtigen Machtverteilung mit gesteigerten Mitteln gedeutet werden, wenn z. B. die genossenschaftlich organisierte DATEV – ursprünglich nur als Zusammenschluß der im Vergleich zu den Steuerberatern schwachen Steuerbevollmächtigten zum gemeinsamen Betrieb der Datenverarbeitung gedacht – inzwischen zu einem mit dem größten kommerziellen Rechenzentrum Europas versehenen eigenständigen Machtfaktor geworden ist, von dem bereits ein großer Teil des mittelständischen Gewerbes abhängig ist.

Die Folgen der Verdoppelung des Technisierungssubjektes für das Rechtssystem als Ganzes sind unübersehbar: Das Datenrecht ist kein abgrenzbares Sondergebiet mehr, sondern durchdringt das gesamte öffentliche und private Recht. Abgrenzbar sind lediglich »Querschnittsmaterien« (Hans-Peter Bull) wie das Datenschutz- und das Telekommunikationsrecht, und auch sie nur, soweit sie »bereichsunspezifisch« (Spiros Simitis) sind, also keiner der bisherigen Rechtsmaterien klassifikatorisch untergeordnet werden können.

Die Betroffenen: »Betroffenenschutzrecht«

Da die Informationstechnisierung potentiell alle kommunikativ, sensorisch oder intellektuell Tätigen ergreift, unabhängig ob sie in Wirtschaft oder Staat beschäftigt sind, entstehen neue Gruppen von Betroffenen: neben den Rationalisierungs- die Verdatungsbetroffenen. Sind die verdateten Objekte Menschen, Gruppen oder (machtunterlegene) Institutio-

nen, spricht man vom Problem des »Datenschutzes«. Hier zeigt sich seine zweite (bisher unterentwickelte) Funktion: Datenschutz ist nicht nur Machtverteilungs-, sondern auch Verdatungsschutz.

Dem entspricht der rechtliche Aspekt[12]: Datenschutz*recht* ist nicht nur, wie erwähnt, Machtverteilungs-, sondern auch (und in vieler Augen vor allem) »Verdatungsschutzrecht«. In dieser Funktion ist es allerdings seit Einführung der Datenverarbeitung nicht mehr weiterentwickelt worden und bedarf daher dringend der Aktualisierung im Hinblick auf Telekommunikation und Textverarbeitung.

Dies betrifft zunächst den einzelnen Bürger, der normalerweise in Personalunion auch Arbeitnehmer, manchmal Arbeitgeber ist: »Individualdatenschutz«.

Gegenüber einer individualistischen Rechtsauffassung ist zusätzlich festzuhalten, daß Minderheiten- und Institutionaldatenschutz zur Wahrung des gesellschaftlichen Informationsgleichgewichts unverzichtbar sind. Insoweit ist das Datenschutzrecht ebenfalls ergänzungsbedürftig.

Das Datenabwehrrecht genügt nicht, wenn es nicht ergänzt und abgesichert wird durch die Befugnis des Bürgers, aber auch der institutionalisierten Öffentlichkeit, der Presse, auf Datenzugang: Es bedarf wiederum der Ergänzung um einen »freedom of information act«, wie ihn die US-Administration unter dem Eindruck der Watergate-Affäre zugestand (und seitdem bekämpft).

Völlig ungeklärt sind die Rechtsprobleme des Betroffenenschutzes bei »offenen Netzen«. Sie sind ein Bündel aus fast allen bisher anläßlich der IT aufgetretenen Rechtsfragen und aus zahlreichen weiteren: Da von der Digitalisierung des Telefonnetzes an praktisch jeder deutsche Haushalt an ein Datenfernverarbeitungsnetz von (nach Glasfasereinführung) fast unbegrenzter Kapazität angeschlossen sein wird (beginnend ab 1984 bzw. 1988), wird die gesamte soziale Kommunikation außer Rufweite nicht nur gebührenpflichtig, sondern auch verdatet, d. h. theoretisch staatlich bzw. kommerziell auswertbar sein, soweit sich die Bevölkerung nicht archaischer (und ständig verteuerter) Kommunikationsformen wie Brief und Boten bedient. Angesichts der durch die Digitalisierung eröffneten zusätzlichen Möglichkeiten der maschinellen Sprach- und Sprechererkennung (d. h. der automatischen Ausfilterung bestimmter individueller Teilnehmer auf bestimmte Worte hin) verdient die erklärte Bereitschaft des Bundesinnenministeriums, das G-10-Gesetz auf Btx anzuwenden, d. h. in der Konsequenz bei der Telekommunikation insgesamt keinen Datenschutz gegen Nachrichtendienste mehr zu gewähren, besondere Beachtung – ganz abgesehen von den neuartigen weltumspannenden Möglichkeiten (nicht nur für sportliche »Hacker«, sondern vor allem) für das organisierte Verbrechen, die ein derart »gesichertes« Netz bietet.

Es empfiehlt sich offensichtlich, über das bisherige Datenschutzrecht hin-

aus über ein allgemeines Betroffenenschutzrecht nachzudenken, das die bisher isolierten Materien Rationalisierungs-, Konsumenten-, Klienten- und Datenschutz (usw.) als Teile enthält.

3. Folgen

Nur in der Theorie kann man die Folgen der IT von ihren Eigenschaften säuberlich trennen. Beide aber sind rechts(politik)erheblich, denn die konkreten Auswirkungen der IT ergeben sich in der Praxis aus konkreten Mensch-Maschine-Systemen, in denen bereits Betroffene mit IT zusammengespannt sind. Dies macht die bei den alten Technologien übliche Folgenabschätzung als Voraussetzung für rechtliche Folgenbewältigung erst einmal weithin unbrauchbar. Sie muß doppelt erweitert werden, um rechtspolitisch brauchbar zu werden,

- um eine betroffenenorientierte Risikoanalyse[13] konkreter (realer oder beabsichtigter) Informationssysteme aufgrund »sozialer Technikforschung« in rechtlicher Absicht. Sie schließt aus den Entstehungsbedingungen und Eigenschaften der Systeme auf ihre möglichen Folgen, wählt aus diesen die ökonomisch und politisch unwahrscheinlichen aus und bewertet die verbleibenden unter politischem (und damit auch rechtlichem) Aspekt;
- um Maximen einer betroffenenorientierten solidarischen IT-Politik, die als Vorgaben bei der technisch-organisatorischen und rechtlichen Gestaltung der Technik wirken.

Zweckmäßigerweise unterscheidet man nach den Ursachen sechs unmittelbare Folgegruppen der IT, die typisch, wenngleich in verschiedenem Umfang auftreten:

- »Industrialisierung der Kopfarbeit und Kommunikation« (»Rationalisierungseffekte« im weiteren Sinne)
- »Informatisierung« durch die neuen Eigenschaften der IT (»Verdatungseffekte«)
- »Internalisierung«, d. h. Rückwirkung von Technisierung der Kommunikation, von Rationalisierung und Verdatung auf Psyche und Verhalten der Betroffenen (»Feedback-Effekte«)
- »Flexibilisierung«, d. h. die Vielfalt der Zwecke, für die IT und ihre Systeme instrumentalisiert werden können (»Funktionseffekte«)
- »Social pollution« durch Bevorzugung großtechnischer Organisationsformen bei Eliminierung kleintechnischer Alternativen (»Großtechnologieeffekte«)
- »Integrierung«, d. h. die zunehmende Verschmelzung von neuen und alten Technologien (»Hybrideffekte«).

Hieraus ergeben sich vor allem sechs rechtspolitische Aufgabenbereiche:

- Anpassung des Arbeits- und Sozialrechts an die zweite Phase der Industrialisierung
- Schaffung eines neuen Datenrechts als Folge der Besonderheiten der IT
- Ausgleich der psychosozialen Rückwirkungen, z. B. im Familien- und Koalitionsrecht
- Anpassung des übrigen Rechts an die flexible neue Kommunikationsstruktur
- Rechtliche Bewältigung der sozialökologischen Folgenprobleme
- Rechtliche Bewältigung der Verschmelzung alter und neuer Technologien.

Daneben gibt es, so steht zu vermuten, zahlreiche mittelbare Folgen (»Fernwirkungen«) der IT-Anwendung (z. B. Veränderung der unmittelbaren zwischenmenschlichen Kommunikation oder der Mobilität) mit rechtlichen Konsequenzen (z. B. Änderung des Tarifvertrags- oder des Beamtenrechts), die heute noch nicht abschätzbar sind, in ihrer Gesamtheit jedoch erhebliche Umstrukturierungen mit sich bringen können.

»Rationalisierungsfolgen«

Die Folgen der zweiten »Industrialisierung« sind zunächst auch in rechtspolitischer Hinsicht anscheinend die gleichen wie die der ersten Phase, jedoch ausgedehnt auf den Bereich intellektueller Tätigkeit. Sie beruhen auf den Arbeitsplatz- und Arbeitsmarkteffekten, auf

- der gigantischen Steigerung der Produktion und Distribution von Information in ihrer Doppelfunktion als direktes (z. B. Polizei-, Personalinformationssysteme, Datenbanken und Expertensysteme) oder indirektes Machtmittel (»Ware« Information); und auf
- der technologischen Arbeitslosigkeit und Dequalifizierung der Kopfarbeiter/innen, die von neuen oder qualitativ besseren Arbeitsplätzen zur Maschinenbedienung und zur Erzeugung zusätzlicher Informationsprodukte kaum kompensiert wird.

Diese Dinge sind im wesentlichen bekannt und führten bereits – unter Einschluß der Telearbeitsproblematik – zu einer regen juristischen Diskussion.[14] Vor allem bedarf die Einführung von Informationstechnologien und -systemen in Betrieben und Behörden der frühzeitigen und (weiter) begleitenden technologischen Mitbestimmung, notfalls unter dem Aspekt des informationellen Selbstbestimmungsrechts, aber auch der Waffen»gleich«heit der Betroffenen, eines Vetorechts.

»Informatisierungsfolgen«

Über die Verdatungsbetroffenen und das zugehörige Datenschutzrecht wurde bereits gesprochen.

Hervorzuheben ist, daß ohne »Systemdatenschutz«, d. h. die rechtliche Absicherung datenschutzkonformer Systemgestaltung einschließlich des Verbots überkomplexer Systeme, also ohne kontrollfreundliche Technikgestaltung, das bestgemeinte Datenschutzrecht leerläuft.[15] Systemdatenschutz gewinnt besondere Bedeutung bei Telekommunikationsnetzen. Die Bedingung für ihre soziale Beherrschbarkeit ist, daß sie technisch transparent und für Betroffene durchsichtig gemacht werden. Eine einfache organisatorische Maßnahme könnte dies bewerkstelligen: Den Datenschutzbeauftragten müssen Nachrichtentechniker als »Netzbeauftragte« zur Ergänzung ihrer Kompetenz und zur Herstellung der Netztransparenz durch Gesetz beigeordnet werden. Diese sollten den Netzbetreibern die hierfür notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen auferlegen können.[16]

»Internalisierungsfolgen«

Besonders problematisch ist die Lösung der Rechtsprobleme, die sich aus der allgemeinen Technisierung der Kommunikation sowie der Überlagerung von Rationalisierungs- und Verdatungsbetroffenheit ergeben. Wer in oder mit IT arbeitet, hat eine gute Chance, verdatet zu werden *und* an der Rationalisierung mitzuwirken – bei sich oder bei anderen. Dies ist namentlich bei der Personaldatenverarbeitung der Fall. Sie hat meist die Doppelfunktion, zu rationalisieren und zu kontrollieren.

Da – wenigstens in naher Zukunft – praktisch jeder Arbeitnehmer eines mittleren oder größeren Betriebs zugleich in Personalinformationssystemen der verschiedensten Arten verdatet ist (entsprechendes gilt für Behörden), bedarf auch das Ineinander von Arbeits- bzw. Personalvertretungs- und Datenschutzrecht unter dem Aspekt des »informellen Selbstbestimmungsrechts« (Bundesverfassungsgericht) der vertieften Durchdringung durch eine Technologie(tarif)verträge ermöglichende Gesetzgebung.

Dabei ist von erheblicher strategischer Bedeutung, daß auch die das System Vorbereitenden (z. B. Organisatoren, Systemanalytiker) und die am System selbst Beschäftigten (z. B. Programmierer, Operator) zunehmend Rationalisierungs- und Verdatungsbetroffene in Personalunion sind.

Im übrigen ist es bezeichnend, daß es für die Rückwirkungen der IT auf den Menschen keine korrekte Bezeichnung (und keine Forschung darüber) gibt, außer in den traditionellen Bereichen »HdA« (Humanisierung der Arbeitswelt) und Ergonomie.[17] Darum ist auch das rechtsrelevante

Wissen hierzu besonders unvollständig, obwohl zu vermuten wäre, daß die IT tief in die Sozialbeziehungen und damit auch in das Innenleben der Betroffenen eingreifen.

Unter diesem Vorbehalt gilt: Der Übergang zwischen Arbeits-, auch Telearbeits- und Lebenswelt wird gleitend. Mentale Veränderungen der Betroffenen, vielleicht ähnlich denjenigen bei Einführung des Fernsehens, die das psychische und soziale Verhalten langsam, aber tiefgreifend umgestalten, überlagern sich mit psychosozialen Auswirkungen der neuen Stressoren am IT-gestützten Arbeitsplatz, z. B. den bekannten Rückwirkungen auf die Bereitschaft zu Selbst- oder Fremdorganisation, allgemeiner zu solidarischem Handeln. Dieses der »alten« industriellen Arbeit noch fremde Phänomen, das bei den neuen Technologien nur in der Massenmedienforschung bearbeitet wird, dürfte sich wegen der zunehmenden Integration der IT auf alle IT-Netze ausdehnen und muß wegen der nicht nur negativ zu sehenden Flexibilisierung (die nicht nur in Richtung Kapovaz oder Telearbeit erfolgen muß) die Gewerkschaften zu neuen, auch unternehmens- und branchenübergreifenden Handlungs- und Organisationsformen veranlassen, wenn sie nicht ihre Bedeutung zunehmend verlieren wollen.

Die Rechts-Folge besteht in der Notwendigkeit der Anpassung des Familien- und des Streikrechts (wahrscheinlich des Koalitionsrechts insgesamt) an die veränderte Lage – in welche Richtung, weiß heute noch niemand.

Für die Ausbreitung der IT in die Grauzonen der Schattenarbeit und in die Lebenswelt außerhalb des Erwerbslebens (z. B. TEMEX-Fernwirkdienste der Bundespost) bis hinein in die Spielwelt der Kinder gibt es noch keinen recht(lich)en Namen und keinen Arbeitsrecht-ähnlichen Schutz – erst recht nicht für die neuartigen Verbindungen zwischen Arbeits- und »Lebens«welt. Die Lage der Wohnweltbetroffenen ist rechtspolitisch nicht einfach zu würdigen.

Jedenfalls sollte aus dieser durch Telekommunikation erzwungenen Verbindung von Wohn- und Arbeitswelt und der daraus resultierenden »erweiterten Arbeitsbetroffenheit« ein erweitertes Arbeits-, Sozial- und Familienrecht der so Entrechteten entstehen, das das informationelle und »arbeitsorganisatorische Selbstbestimmungsrecht« auch in den Haushalten und für die dorthin verpflanzte Arbeitswelt in Ergänzung zum herkömmlichen Arbeitsrecht realisiert. Gleichzeitig müssen die hierfür erforderlichen Netz- und Dienstanpassungen im Telekommunikationsnetz rechtlich abgesichert werden.

Da in einem solchen offenen Netz zugleich (fast) alle übrigen Transaktionen des Schuld- und Handelsrechts (Kauf, Miete...) und zahlreiche Rechtsakte des öffentlichen Rechts eingeleitet und abgewickelt werden können, bekommt auch der rechtliche Konsumentenschutz ein neues

(und weites) Feld; fortzufahren ist mit Klientenschutz (bei Televerwaltung), Jugendschutz (bei Telemedien), Ehrenschutz (desgleichen) usf.; der Arbeitsschutz wird unter den neuen Bedingungen eine (um sensorische, intellektuelle, psychische und vielleicht soziale Funktionen) erweiterte Definition erhalten müssen.

»Funktionsfolgen«

Die IT, das kann ohne Wagnis prognostiziert werden, weil es ansatzweise schon Realität ist, werden alle Lebens- und Arbeitsbereiche durchdringen und verbinden, unabhängig von örtlichen, zeitlichen, z. T. organisatorischen oder personellen Grenzen, denn Informationssysteme können fast allen individuellen oder kollektiven Zwecken dienstbar gemacht werden.
Rechtlich bedeutet dies nicht nur die Novellierungsbedürftigkeit tendenziell allen bisher vorhandenen Rationalisierungs-, Verdatungs- und sonstigen Betroffenenschutzes, da er auf lokalisierbare, monofunktionale Systeme und nicht auf verteilte Viel- oder Allzweck-Netze zugeschnitten ist. Es bedeutet zugleich langfristig die Anpassungsbedürftigkeit aller Rechtsinstitutionen an die technisch veränderte Sozialwelt.
Mag letzteres noch in weiter Ferne liegen, so ist jedenfalls eine andere Funktionsfolge jetzt schon regelungsbedürftig. Die Zweckflexibilität der IT erleichtert naturgemäß die Zweckentfremdung der Daten. Für die Datenverarbeiter ist es verlockend, ihren kostbaren »Rohstoff« möglichst rationell, d. h. möglichst oft und für möglichst viele Interessenten zu verwenden. Dies erklärt auch teilweise den neuerlichen Versuch der staatlichen Büro-Technokraten, interadministrative »on-line-Anschlüsse«, d. h. den Direktzugriff auf Daten von außen, oder die Direktverbindung mehrerer Informationssysteme (wie die an die Gestapo erinnernde Verbindung von Polizei- mit Geheimdienstdaten) zu realisieren und erst nachträglich unter Berufung auf die Uralt-Ideologie der »Einheit der Verwaltung« gesetzlich zu verankern. Diese zwischenbehördliche Vernetzung steht aber in krassem Widerspruch zu den Verfassungsprinzipien der informationellen Gewaltenteilung und Selbstbestimmung.
Durch offene Netze werden die angesprochenen Probleme miteinander verschmolzen und dadurch vervielfältigt. Dazu kommt das bisher ungelöste Hackerproblem.
Die rechtspolitische Lösung ist so einfach wie deren Durchsetzung schwierig: Man muß – nach entsprechender technisch-organisatorischer Vorbereitung des Netzes – die einzelnen Dienste so behandeln, als wären sie getrennte Systeme (»virtuelle Gewaltenteilung«), und sie je für sich dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren unterwerfen.
Dann besteht wenigstens die Möglichkeit, daß neben den Interessen der

Betreiber auch diejenigen der Betroffenen berücksichtigt werden. Besser (und billiger) als die rechtliche ist jedoch die organisatorische Lösung, wie sie Herbert Kubicek vorgeschlagen[18] und inzwischen als technisch machbar nachgewiesen hat[19]: Statt einer hochanfälligen (und auch militärisch bedenklichen) Monostruktur sollten besser mehrere nichtkompatible funktionsspezifische Netze eingerichtet werden.
Für beide Lösungsvorschläge gilt jedoch: Jeder einzelne neu hinzukommende »Teledienst« bedarf sowohl der technischen Standardisierung als auch der organisatorischen Ausgestaltung und juristischen Festschreibung, da stets Rechtsverhältnisse von Personen und Institutionen betroffen sind, ihre Rechts- und Kommunikationsformen (z. B. Kauf, Bankgeschäfte, Arbeitsverträge) durch mangelhaft geregelten technischen Parallelprozesse (»Dienste« wie Telekauf, telebanking, Telearbeit) modifiziert bzw. ausgehöhlt und schließlich Machtverhältnisse verändert bzw. neu geschaffen werden.
Diese rechtspolitische Aufgabe betrifft, wie der Vorreiter Btx zeigt, alle Bereiche des privaten oder öffentlichen Rechts, von der (Tele-)Arbeit bis zum (Tele-)Verwaltungsakt.
Eine dritte, technische Lösung wird derzeit gehandelt und von internationalen Expertengruppen aus Wirtschaft und Wissenschaft unter kräftiger Förderung durch die Wirtschaft vorangetrieben: die »smart card«, für den Augenschein eine Scheckkarte, die in Wirklichkeit aber einen Massenspeicher und einen Computer (mit dem Inhaber nicht zugänglichen Geheiminformationen) enthält.
Rechtlich bedeutet sie

- die Einführung eines wahrhaft universalen Personalkennzeichens für die nationale und internationale Wirtschaft (und potentiell für den Staat),
- das Ende des informationellen Selbstbestimmungsrechts,
- die Aushöhlung der informationellen Gewaltenteilung zwischen Unternehmen der Privatwirtschaft untereinander wie auch zwischen diesen und dem Staat,
- die Verknüpfungsmöglichkeit zum neu eingeführten maschinenlesbaren Personalausweis.

Da vor allem das internationale Bankkapital auf Einführung drängt, aber auch die Bundespost im Hinblick auf ihr pannenfrohes Btx-System (und erst recht ab ISDN-Einführung) sich nicht mehr abgeneigt zeigt, ist parlamentarisch-rechtspolitische Aktivität dringend geboten – zumal es funktional äquivalente technische Alternativen zur Sicherung des Geld- und Datenverkehrs zu geben scheint, die die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen, vor allem der Arbeitnehmer, nicht beeinträchtigen.

»Sozialökologische« Anforderungen

Da die zweite »Industrialisierung« eine ähnliche Umweltzerstörung hervorrufen könnte (und ohne rechtspolitische Steuerung wohl auch wird) wie die erste, und zwar als Sozial»verschmutzung« durch unbedachte Über- oder Fehltechnisierung jeglicher zwischenmenschlichen und Mensch-Maschine-»Kommunikation«, muß bereits heute eine Sozialökologie gefordert werden, die der Naturökologie formal entspricht, jedoch inhaltlich anderen Anforderungen genügen muß. Aus ihr wären Rechtsmaßstäbe für eine sozialverträgliche oder sogar sozialnützliche Gestaltung von Informationssystemen abzuleiten.

Aber die politischen Maximen zur rechtlichen Gestaltung derartiger »konvivialer Informationssysteme« müssen erst noch entworfen werden. Hier liegt ein vorrangiges Aufgabengebiet sozialinnovativer Rechts- und Forschungspolitik sowie der Rechtsphilosophie. Dabei wird insbesondere zu beachten sein, daß aus der naturökologischen Diskussion stammende Leitsätze wie »small is beautiful« oder »dezentral ist gut« angesichts der Eigenarten dieser im wesentlichen immateriellen, dezentralen und zunehmend miniaturisierten Machttechnik nicht weiterführen: Man muß sich für eine Sozialökologie schon etwas Neues einfallen lassen.

Hierzu einige erste Überlegungen:

Um rechtspolitische Kriterien gewinnen zu können, wird man zweckmäßigerweise an die oben genannten sechs IT-Folgegruppen anknüpfen: Es wäre schon sehr viel erreicht, wenn es gelänge, die negativen Aspekte der Industrialisierungs-, Verdatungs-, Internalisierungs- und vor allem Großtechnologiefolgen durch geeignete technische, organisatorische und schließlich rechtliche Gestaltung der Informationssysteme und -dienste abzufangen.

Hierzu wird man selbstverständlich auch (negative) rechtliche Kriterien für die Auswahl, d. h. gegebenenfalls auch für das Verbot bestimmter technischer Gestaltungsformen benötigen.[20] Vor allem denke ich dabei an das Verbot großtechnischer Megasysteme, die zunächst noch vorhandene Alternativen durch ihre Realisierung beseitigen, dem Menschen (und dem Parlament) aber keine Wahl mehr lassen und ihn so zu bedingungsloser Abhängigkeit zwingen.

Wichtigster völkerrechtlicher Anwendungsfall sind militärische IT-Großverbunde, wie die elektronischen Frühwarnsysteme der Großmächte und das geplante SDI-System, da sie, wie zumindest Informatiker wissen, schon aus logischen Gründen nicht beherrschbar sind. Aber auch das von Gewerkschaftsseite vielfach geforderte arbeitsrechtliche Verbot von umfassenden Personalinformationssystemen gehört hierzu.

Negative Kriterien reichen nicht aus und müssen darum um (positive) Rechtsmaßstäbe für menschenfreundliche Informationssysteme ergänzt

werden. Letztlich führt dies zur Frage nach dem vorausgesetzten Rechts- und Menschenbild; hierbei muß ein »plurales«, demokratisches und zugleich soziales Rechtsverständnis zugrunde gelegt werden. Dabei könnte die derzeitige Diskussion um einen »neuen« (in Wirklichkeit in manchem vielleicht eher alten) Arbeitsbegriff und um die Überwindung der ausschließlich auf ökonomische Effizienz ausgerichteten Leistungsgesellschaft eine Rolle spielen. Wichtig ist vor allem, daß die Grundwerte Solidarität, Gleichheit und Freiheit aller auch in einer informatisierten Gesellschaft den gebührenden Platz erhalten – neben einer juristischen stellt dies auch eine technische Gestaltungsaufgabe dar.

Letzter Maßstab muß stets das in der Würde des Menschen begründete informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen sein (z. B. muß immer die Chance der Wahl einer [anderen oder keiner] technischen Alternative offenstehen), ergänzt um die Verfassungsprinzipien der Rechts-, Demokratie- und Sozialstaatlichkeit, d. h. die letzte Entscheidung bei »wesentlichen«, die Gesellschaft als ganze berührenden IT-politischen Fragen muß bei der Volksvertretung liegen; die Interessen der kollektiv Betroffenen müssen auch in der Wirtschaft beachtet werden. Daß solche Forderungen überhaupt aufgestellt werden müssen, zeigt, wie weit wir inzwischen gewohnt sind, »technischen Fortschritt« vor Recht zu stellen – auch eine Folge der Technikabstinenz und -ignoranz von Politikern und Juristen.

Viele meinen freilich, mit »Datenschutz« allein wäre es getan. Weit gefehlt! Dafür gibt es zwei Gründe:

- Datenschutzrecht erreicht bestenfalls sozialverträgliche, d. h. mit der Rechtsordnung (hier als »ethisches Minimum« interpretiert) noch einigermaßen vereinbare Systeme; ob sie etwa betroffenenfreundlich oder gar -nützlich sind, ist damit noch lange nicht ausgemacht;
- Datenschutzrecht antwortet nur auf das Verdatungs- und das Machtproblem, kann aber die anderen – nicht geringeren – Probleme des Rationalisierungs-, Subjekt- und Großtechnologieschutzes nicht berücksichtigen.

Das Ergebnis einer solchen Entwicklung könnte eine allgemeine nationale *Informationsverfassung* sein. Sie wäre sachlich notwendige Voraussetzung der vor allem von den notleidenden gegen die Industrieländer diskutierten, aber auch sinnvollen internationalen Informationsordnungen. Notwendiges Zwischenstück ist eine europäische Informationsordnung, die die volkswirtschaftliche Bedeutung des internationalen Informationsmarktes zu berücksichtigen und ein atlantisches Informationsgleichgewicht auch mit rechtlichen Mitteln zu schaffen hätte.

»Integrationsfolgen«

Da die Mikroelektronik und demnächst auch die Mikrooptik (d. h. Glasfaser- oder Lichtfunk-gestützte Telekommunikation) so klein und billig ist, wird nicht nur demnächst jedes Gerät alter oder neuer Technik »intelligent« sein und telekommunikativ (d. h. orts- und zeitfrei) mit anderen Geräten und Personen verbunden, d. h. ferngesteuert und fernkontrolliert werden können. Es beginnt zudem die Ära der »intelligenten Werkzeuge« mit noch unvorstellbaren Folgen für das menschliche Zusammenleben, und wir dürfen nicht sagen, daß das noch zu weit in der Zukunft liegt und heute noch kein Rechtsproblem darstellt – das Beispiel der Biotechnik zeigt, daß Entwicklungen oft schneller vor sich gehen, als das Parlament reagieren kann.

Diese Probleme sind jedoch vergleichsweise gering gegenüber der sich in Teilbereichen jetzt schon abzeichnenden großtechnischen Hybridtechnik der Integration der Maschinisierung von Kopf- und Handarbeit, d. h. der jetzt entstehenden und über ISDN- und BIGFON-Netze telekommunikativ vermittelten Großverbunde alter und neuer Technik (demnächst unter Einschluß der Biotechnik), konkret: weltweit »verteilter« Fabriken und Büros unter einheitlicher übergreifender Organisations- und Rechtsform.

Derzeit ist nicht, auch nicht in Ansätzen, in Sicht, wie die daraus entstehenden globalen Rationalisierungs- und Informatisierungsfolgen, von anderen, heute noch unbekannten Problemen ganz zu schweigen, mit dem bisherigen rechtlichen Instrumentarium bewältigt werden können.

Scheinbar eine Cura posterior – nur ein Ausblick in eine zwar unbewältigbar komplexe, jedoch ferne Zukunft? Doch diese Zukunft hat schon begonnen; zumindest für alle, die erstens die technische Entwicklung verfolgen und zweitens noch an die Möglichkeit einer rechtzeitigen verfassungsverträglichen Gestaltung glauben.

Dieser Überblick über die derzeitigen und absehbaren Fragen und Probleme, die sich für die Rechtspolitik durch die Einführung der Informationstechnologien ergeben (könnten), kann nur eine erste Skizze und ein Denkanstoß für Betroffene und Fachleute zum Weiterdenken und zur Diskussion sein. Wenn jemandem die anstehenden Aufgaben allzu komplex und schwierig erscheinen, so sollte er (oder sie) bedenken: Auch die Folgen der ersten Industrialisierung sind bisher nur stückweise bewältigt worden – aus dem dort Geleisteten und Versäumten können wir jedoch lernen.

Konsequenzen und Handlungsmöglichkeiten